مجلة جامعة دمشق للعلوم القانونية
3 (1) – 2023 :272–291

Damascus University Journal of Legal Science
3 (1)- 2023:272-291

دراسة تحليلية مقارنة للقانون رقم /8/ لعام 2021 الناظم لإحداث مصارف التمويل الصغير في سورية

حبيب عبد الله[1] **د. محمد الحلاق[2]**

[1] طالب دكتوراه – قسم القانون العام– كلية الحقوق – جامعة دمشق.

[2] أستاذ – قسم القانون العام – كلية الحقوق – جامعة دمشق.

الملخص

بدأت برامج التمويل الصغير في سورية كإحدى السياسات الاقتصادية الموجهة للفئات الأشد ضعفاً اقتصادياً، حيث بدأ العمل بالتمويل الصغير في الاقتصاد السوري منذ عام 2001 مع انطلاق هيئة مكافحة البطالة، والتي كانت حينها الجهاز المؤسسي الوحيد الذي تصدى لمشكلات الفئات الضعيفة اقتصادياً، ومنذ ذلك الوقت وعلى مدى/20/ عاماً توالت التشريعات الناظمة لصناعة التمويل الصغير، والتي كان أبرزها المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007؛ الذي نظم إحداث ما يسمى بالمؤسسات المالية المصرفية الاجتماعية في سورية؛ وصولاً إلى إصدار القانون رقم /8/ لعام 2021.

وتهدف هذه الدراسة إلى بيان مفهوم التمويل الصغير، وعملائه، وواقعه في سورية، وكذلك تسليط الضوء بشكل رئيس على القانون رقم /8/ لعام 2021 الصادر مؤخراً، والناظم لإحداث مصارف التمويل الصغير في سورية وذلك من خلال دراسة تحليلية مقارنة لنصوصه، وبيان التسهيلات والإعفاءات الممنوحة بموجبه لمصارف وعملاء التمويل الصغير من الشرائح المستهدفة.

وخلصت هذه الدراسة إلى مجموعة من النتائج أهمها أن القانون رقم /8/ قد تدارك بعض نقاط الضعف في المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007، كما خلصت الدراسة إلى مجموعة من المقترحات التي يأمل الباحث أن تقدم ما هو مفيد للمختصين والباحثين في هذا المجال.

الكلمات المفتاحية: التمويل الصغير ،المؤسسات البنكية الاجتماعية ، مصارف التمويل الصغير، المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (CGAB).

حقوق النشر: جامعة دمشق –سورية، يحتفظ المؤلفون بحقوق النشر بموجب الترخيص
CC BY-NC-SA 04

A comparative analytical study of Law No. 8 of 2021 Regulator for the creation of micro-finance banks in Syria

Habib Abdullah[1] **Dr. Muhamad ALhallak[2]**

3 PHD Student, Faculty of law , department of Public Law/ Administrative & finance sciences, Damascus University.

4 Professor, Public law Department, Faculty of law , Damascus University.

Abstract

Microfinance programs began in Syria as one of the economic policies directed at the most economically vulnerable groups, as microfinance began in the Syrian economy since 2001 with the launch of the Unemployment Control Commission, which was then the only institutional body that addressed the problems of economically weak groups, and since that time and over a period For 20 years, the legislation regulating the microfinance industry has been in progress, the most prominent of which was Legislative Decree No. 15 of 2007; who organized the creation of the so-called social banking financial institutions in Syria; Up to the issuance of Law No. 8 of 2021.

This study aims to explain the concept of microfinance, its clients, and its reality in Syria, as well as shed light mainly on Law No. /8/ of 2021 regulating the creation of microfinance banks in Syria, through a comparative analytical study of its texts, and a statement of the facilities and exemptions granted under it to banks and clients Microfinance from the targeted segments.

This study concluded with a set of results, the most important of which is that Law No. /8/ has corrected some weaknesses in Legislative Decree No. /15/ of 2007. The study also concluded with a set of proposals that the researcher hopes will provide what is useful to specialists and researchers in this field.

Keywords: Microfinance ,Social Banking Institutions , Microfinance Banks , Consultative Group To Assist The Poor (CGAB).

Copyright: Damascus University- Syria, The authors retain the copyright under a CC BY- NC-SA

المقدمة:

يلعب التمويل الصغير دوراً مهماً في سد الاحتياجات التمويلية لشريحة واسعة جداً من السكان، تحديداً أولئك السكان الذين لا يملكون إمكانيّات اقتصادية كافية للوصول إلى مصادر التمويل المصرفية التقليدية والاسلامية، الأمر الذي يعني منع انزلاق تلك الشريحة إلى الفقر والحفاظ على مستوى دخل معين.

وترتكز صناعة التمويل الصغير على مجموعة من المبادئ المعترف بها عالمياً؛ والتي تبين خصوصية هذا القطاع الذي يجمع بين العمل المالي والأهداف الاجتماعية.

ونتيجة لتداعيات الأزمة التي تعيشها سورية اليوم والحصار الاقتصادي المفروض عليها، وزيادة معدلات الفقر وتراجع فرص العمل في الاقتصاد، وعدم قدرة الكثير من الفئات الاجتماعية من الحصول على فرص عمل في المشروعات الكبرى، وربما عدم قدرة القطاع العام على استيعاب المزيد من العمالة والبطالة المقنعة، فإن التمويل الصغير يعد متنفساً هاماً لشريحة واسعة من الفئات الاجتماعية.

وفي إطار هذه الرؤية صدر القانون رقم /8/ لعام 2021 الذي ألغى العمل بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007، ونظم عملية إحداث مصارف التمويل الصغير في سورية؛ مع منح هذه المصارف وعملائها العديد من التسهيلات والإعفاءات الضريبية، كما وتدارك القانون الجديد العديد من أوجه الضعف في المرسوم السابق، الذي لم يعد يلبي الوضع الاقتصادي الحالي ومتطلبات السوق.

وسنبين من خلال هذه الدراسة أهم النقاط التي تضمنها القانون رقم /8/ لناحية تأسيس مصارف التمويل الصغير في سورية والتسهيلات والإعفاءات الضريبية التي تضمنها، مقارنةً مع وضع المؤسسات المصرفية الاجتماعية التي أحدثت في ظل المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007.

مشكلة البحث:

يعاني قسم كبير من المجتمع السوري حالياً من نقص حاد في مصادر التمويل التقليدية كنتيجة لوضعها الاقتصادي الضعيف أولاً، ولافتقادها للضمانات المطلوبة لذلك التمويل ثانياً، ومن أجل حل هذه الاشكالية التمويلية كان لابد من خلق مصادر تمويل لهذه الشرائح بضمانات وتسهيلات بسيطة جداً تجعلها قادرة على ممارسة نشاطها الاقتصادي، لذلك تم إجراء دراسة تحليلية مقارنة لأحكام القانون رقم /8/ لعام 2021، الذي ألغى العمل بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007، و رخص لتأسيس مصارف التمويل الصغير في سورية متضمناً العديد من التسهيلات والإعفاءات الضريبية التي لم تكن موجودة في ظل المرسوم رقم /15/ لعام 2007، لمعرفة فيما إذا كان هذا القانون سيساهم في حل هذه المشكلة التمويلية للشرائح المستهدفة.

أهمية البحث: تأتي أهمية هذا البحث من ما يلي:

1- أهمية صناعة التمويل الصغير، وحاجة الاقتصاد السوري حالياً لهذا النوع من الصناعة وتدعيمها في ظل الأزمة التي يمر بها حالياً من جراء الحرب والحصار الاقتصادي وتداعياته.

2- يسلط هذا البحث الضوء على القانون رقم /8/ لعام 2021، مركزاً على أبرز النقاط الجديدة التي تضمنها القانون لناحية التأسيس والتسهيلات والإعفاءات الضريبية الممنوحة لمصارف التمويل الصغير وعملائه.

هدف البحث:

1- بيان ماهية التمويل الصغير وشرائحه المستهدفة والمبادئ التي يقوم عليها، وواقع التمويل الصغير في سورية قبل وبعد صدور القانون رقم /8/ لعام 2021.

2- بيان أهم النقاط التي تضمنها القانون رقم /8/ لعام 2021 لناحية تأسيس هذه المصارف والتسهيلات والإعفاءات الضريبية الممنوحة لها ولعملائها.

منهجية البحث:

تم الاعتماد في إعداد هذا البحث على المنهج الوصفي لكونه من أكثر الأساليب استخداماً في دراسة الظواهر الاجتماعية والانسانية، ولأنه يتناسب مع الظاهرة موضوع الدراسة، كما تم الاعتماد على المنهج التحليلي من خلال تحليل النصوص القانونية للقانون رقم /8/ لعام 2021 للوصول في النهاية إلى تصور واضح عن الآلية التي اتبعها المشرع السوري في تنظيمه ومعاملته لمصارف التمويل الصغير، كما تم الاعتماد على المنهج المقارن من خلال إجراء مقارنة بين القانون رقم /8/ لعام 2021 الناظم لعمل هذه المصارف حالياً والمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 الناظم لعمل المؤسسات البنكية الاجتماعية سابقاً.

كما عمل الباحث في سبيل تدعيم نتائج البحث إلى القيام بزيارة ميدانية لمؤسسة التمويل الصغير الأولى – سورية، لاستطلاع رأي القائمين على المؤسسة بالقانون الجديد والعقبات التي تواجه المصارف التمويل الصغير في سورية.

خطة البحث: تقوم خطة البحث على تقسيم موضوع الدراسة إلى مطلبين رئيسيين، متبوعين بخاتمة تبين النتائج التي تكشَّفت عنها الدراسة؛ وذلك وفق ما يلي:

المطلب الأول: ماهية التمويل الصغير.

المطلب الثاني: واقع قطاع التمويل الصغير في ظل أحكام القانون رقم /8/ لعام 2021.

المطلب الأول: ماهية التمويل الصغير

سيتم التركيز في هذا المطلب على ماهية التمويل الصغير بعناصره الأساسية (مفهوم التمويل الصغير وتطوره التاريخي – عملاء التمويل الصغير – مؤسسات التمويل الصغير) والمبادئ الرئيسة التي تحكمه.

أولاً: مفهوم التمويل الصغير:

للتمويل الصغير مفاهيم متعددة تختلف من دولة لأخرى، ولكن جميعها تندرج ضمن إطار واحد وهو تقديم الخدمات المالية لشريحة معينة من الناس، وسنبين فيما يلي أهم مفاهيم التمويل الصغير.

يشير مصطلح التمويل الصغير إلى تقديم خدمات مالية متعددة مثل خدمات القروض والودائع وتحويل النقود والتأمين للفقراء وأصحاب الدخول المتدنية من الأسر وأصحاب المشروعات الصغيرة والمتناهية الصغر[1].

[1] بدر الدين عبد الرحيم ابراهيم، فارس ارباب اسماعيل، تأثير سياسات الاقتصاد الكلي على التمويل الأصغر في السودان، يونيكونز للاستشارات المحدودة برعاية بنك السودان، الخرطوم، فبراير 2006، ص 20.

كما يشير مصطلح التمويل الصغير غالباً إلى توفير الخدمات المالية، كخدمات الإئتمان، والأوعية الادخارية والتحويلات المالية، والتي تقدم في الغالب للعملاء الفقراء النشيطين اقتصادياً، وغير القادرين على الحصول على الخدمات المقدمة من قبل المؤسسات المالية الرسمية؛ إما لعدم استطاعتهم استيفاء شروط الحصول عليها، أو لبعد هذه المؤسسات عن المناطق التي يقطنون بها أو يعملون فيها[1].

من خلال ماتم استعراضه يمكن القول بأن القاسم المشترك في مفهوم التمويل الصغير هو انه موجه لفئة معينة من الأشخاص، وهم الفقراء وذوي الدخل المنخفض وأصحاب المشاريع الخاصة الذين لا يقدرون على الاستفادة من الخدمات المصرفية الممنوحة من طرف البنوك التجارية، وبالتالي كان لابد من وجود مؤسسات مالية متخصصة بالتمويل الصغير تقدم خدماتها المالية لهذه الفئة.

ثانياً: التطور التاريخي للتمويل الصغير:

بدأ التطور التاريخي للتمويل الصغير بالإقراض (أو التسليف) الودي بين الاصدقاء والأهل، ثم ظهرت الجمعيات أو جمعيات التوفير الدوارة، ثم المرابون، فتجار الرهن، وظهرت أخيراً المنح والهبات من الدول الأكثر غنى، وأخيرا منظمات تمويل المشروعات الصغيرة، ففي القرون الماضية نشأت حركات مختلفة لتقديم الخدمات المالية لذوي الدخل المتدني: كحركة الرهبان الفرنسيسكان اللذين أسسوا محلات الرهن المجتمعية في القرن الخامس عشر وكذلك اتحاد الائتمان الأوروبي في القرن التاسع عشر، وأخيراً مؤسسي حركة القروض الصغيرة في السبعينات[2]، والتي بدأت فكرتها الرئيسية بالظهور مع بنك القرية أو جرامين في بنغلادش على يد البروفيسور محمد يونس[3] وبالتالي كان بنك جرامين هو الفكرة الأولى للتمويل الأصغر في العالم، ومن ثم شهد التمويل الصغير الانتشار في باقي الدول الأخرى كأمريكا اللاتينية التي انشأت بنك القرية (village bank)، ثم ظهر في بوليفيا (بنك سول)، وفي اندونيسيا (بنك راكيات)، وقد قامت كثير من الدول بإنشاء مؤسسات التمويل الأصغر سواء الدول الغنية كالولايات المتحدة الأمريكية أو الدول النامية (المغرب – مصر – فلسطين – الخليج العربي).

---

[1] فراس سعد الدين، الرقابة على مؤسسات التمويل الصغير، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد /37/، العدد /4/، 2015، ص 453.

[2] Bacci,Alessandro, The significant demand for microfinance in Syria, Damascus , december2009,p 1

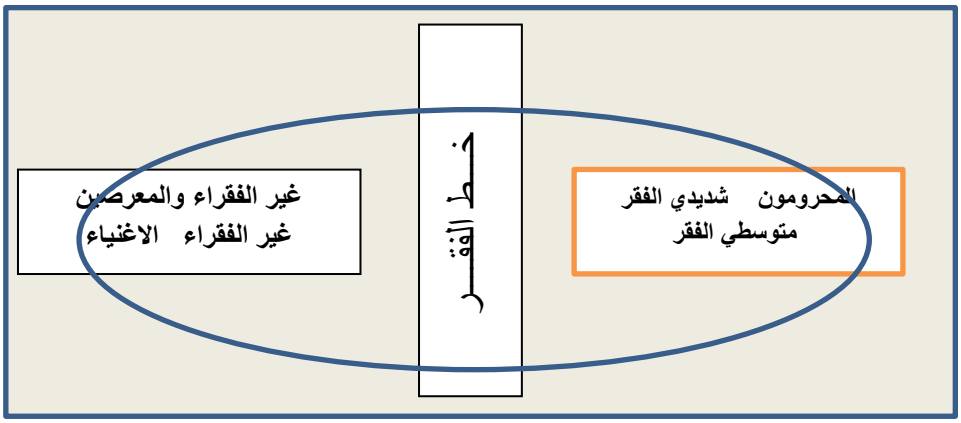
[3] يذكر البروفيسور محمد يونس القصة التي أدت لظهور بنك جرامين الذي يترأس إدارته فيقول: ((في عام 1972 م وهو العام التالي لحصول بنغلادش على استقلالها بدأت بتدريس الاقتصاد في إحدى الجامعات وبعد عامين أصيبت البلاد بمجاعة قاسية قتل فيها ما يقارب من مليون ونصف المليون شخص وكنت أقوم في الجامعة بتدريس النظريات الاقتصادية بينما كان الناس في الخارج يموتون بالمئات ، فانتقلت إلى قرى بنجلادش اكلم الناس الذين كانت حياتهم صراعاً من أجل البقاء فالتقيت بإمراءة تقوم بتصنيع كراس من البامبو(حيث تنبت أشجار البامبو في كل مكان من أرض بنجلادش) وكانت تحصل في نهاية كل يوم على ما يكاد فقط يكفي للحصول على وجبتين ، واكتشف أنه كان عليها أن تقترض من تاجر كان يأخذ أغلب ما معها من نقود ، وقد تكلمت مع اثنين وأربعين شخصا في القرية ممن كانوا واقعين في فخ الفقر ، لانهم يعتمدون على قروض التجار المرابين ، وكانوا كل ما يحتاجونه من ائتمان هو ثلاثين دولاراً فقط ، فأقرضتهم هذا المبلغ من مالي الخاص وفكرت في أنه إذا قامت المؤسسات المصرفية العادية بنفس الشيء فإن هؤلاء الناس يمكن ان يتخلصوا من الفقر ، إلا أن تلك المؤسسات لا تقرض الفقراء وبخاصة النساء الريفيات))، وبمساعدة طلابه استطلع يونس أحوال الفقراء في 42 قرية محيطة واكتشف أن الوضع القائم لا يتيح للفقراء توفير قرش واحد ومن ثم لا يستطيعون تحسين أحوالهم مهما بلغ جدهم واجتهادهم في العمل، ومن ثم اكتشف أنهم لا يحتاجون سوى رأس مال يتيح لهم الاستفادة من عوائد أموالهم، ومن ثم فقد أقرض 42 امرأة من الفقراء مبلغا بسيطاً من المال من جيبه الخاص بدون فائدة ودونما تحديد لموعد الرد ولأنه رأى عدم امكانية الاستمرار في ذلك فقد مضى يحاول اقناع البنك المركزي أو البنوك التجارية لوضع نظام لإقراض الفقراء بدون ضمانات، وهو ما دعا رجال البنوك للسخرية منه ومن أفكاره، زاعمين أن الفقراء ليسوا أهلاً للإقراض وعبثاً حاول إقناعهم أن يجربوا، ومن ثم فقد اقترض قرضاً خاصاً ليبدأ به مشروعه في قرية جوبرا بمساعدة طلابه في محاولة لإثبات وجهة نظره بأن الفقراء جديرون بالاقتراض، وفي سبتمبر عام 1983 تحول المشروع إلى مصرف مستقل باسم مصرف جرامين Grameen Bank (جرامين كلمة بنغالية معناها القرية).

وفي سورية وجدت فيها عدة برامج للتمويل الصغير تم تنفيذها من خلال عدة مؤسسات(حكومية وغير حكومية) بداية من هيئة مكافحة البطالة التي أنشئت في عام 2001، والهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات التي حلت محلها إلى أن تم إصدار المرسوم التشريعي رقم 15 لعام 2007 الذي سمح بإنشاء ما يسمى بالمؤسسات البنكية الاجتماعية في سورية ونظم عمل هذه المؤسسات، والذي أُلغي العمل به مؤخراً بعد صدور القانون رقم /8/ لعام 2021 الذي رخص لإحداث مصارف التمويل الصغير وهو ما سنبينه لاحقاً.

ثالثاً: عملاء التمويل الصغير:

تتفق كل تجارب التمويل الصغير على استهداف الاشخاص الذين ترفض البنوك التجارية التعامل معهم لا لشيء إلا لأنهم فقراء ومعدومي الدخل، وذلك تجسيداً للاعتقاد السائد أن الفقير لا يستطيع ان يسدد القرض.

حيث أن عملاء التمويل متناهي الصغر هم "الفقراء النشيطين اقتصاديا" أو الأفراد ذوي الدخل المتدني غير القادرين على دخول مؤسسات التمويل الرسمي، وهم في العادة من أصحاب المهن الحرة في الاقتصاد غير الرسمي، ويجب أن يكون لدى هؤلاء العملاء فرصاً اقتصادية ومهارات أعمال، إذ لا يجب أن تستخدم الأموال التي يستلمونها لأغراض الاستهلاك بل لأغراض منتجة (متاجر صغيرة – أكشاك في الشوارع – تصنيع أغراض ضمن البيوت...إلخ) وخاصة في المناطق الريفية على وجه التحديد (المزارعين أصحاب الحيازات الصغيرة)، ولهذا السبب يعتبر أفقر الفقراء، أو المحرومون، خارج الفئة المستهدفة لمؤسسات التمويل متناهي الصغر[1]، حيث يتم استهدافهم بشكل أفضل من قبل برامج اجتماعية أخرى (منح– مساعدات حكومية– برامج الامم المتحدة ...إلخ). حيث يوضح الشكل (1) بدقة العملاء المستهدفون لمؤسسات التمويل الصغير.



الشكل /1/: العملاء المستهدفون لمؤسسات التمويل الصغير.

1- ماركو اليا، التمويل متناهي الصغر " نصوص وحالات دراسية"، كلية الإدارة جامعة تورينو، ايطاليا، 2006، ص 9–10، ترجمه إلى العربية فادي قطان. متوفر على الرابط:www.saa.unito.it والرابط : http://www.microfinancegateway.org.

ويوضح الشكل /1/ عملاء التمويل الصغير بشكل دقيق والذين يشكلون الشرائح المستهدفة من عمليات التمويل.

ويبين الشكل (1) أن معظم عملاء مؤسسات التمويل الصغير هم اليوم حول خط الفقر، حيث أن جزءا من الفقراء يتم الوصول إليهم بواسطة التمويل الصغير أما المحرومين فلا تناسبهم خدمات التمويل الصغير.

المصدر: المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء(CGAP).

وكما يبين الشكل فإن عملاء التمويل الأصغر تحت أو فوق خط الفقر مباشرة وهذا يفسر مصطلح (الفقراء النشطاء اقتصادياً).

رابعاً: المبادئ الأساسية للتمويل الصغير:

وضعت المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء CGAP بمساعدة أعضائها مجموعة من المبادئ الأساسية لقطاع التمويل الصغير وصادقت عليها، حيث تلقى هذه المبادئ قبولاً عاماً وتمثل مرجعية للقطاع ويشير المهنيون والعاملون في مجال التمويل متناهي الصغر إلى هذه المبادئ على أنها أفضل أساليب التمويل الصغير في العالم وهي[1]:

1- يحتاج الفقراء إلى مجموعة متكاملة من الخدمات المالية وليس للقروض فقط: فهم مثل غيرهم يحتاجون إلى عدد من الخدمات المالية الملائمة، والمرنة وذات التكلفة المعقولة، كخدمات التوفير والتأمين وتحويل الأموال وليس فقط للقروض.

2- يعتبر التمويل متناهي الصغر أداة قوية لمكافحة الفقر: حيث يمكِّن التمويل الصغير الأسر الانتقال من حالة تأمين قوت يومهم إلى مرحلة التخطيط للمستقبل، تحسين شروط المعيشة، والعناية بتعليم أطفالهم وصحتهم.

3- إن التمويل متناهي الصغر يعني بناء أنظمة تخدم الفقراء: يشكل الفقراء في أغلب الدول النامية أغلبية السكان، ويعتبر التمويل الصغير في كثير من الأحيان على أنه قطاع هامشي، ولا ينظر له على أنه جزء من النظام المالي الرئيسي للدولة، غير أن وصول التمويل الصغير إلى العدد الأكبر من الفقراء يكون ممكناً فقط في حالة إشراكه ضمن القطاع المالي.

4- الاستدامة المالية ضرورية للوصول إلى عدد كبيرة من الفقراء: معظم الفقراء غير قادرين على الوصول إلى الخدمات المالية بسبب نقص وسطاء التجزئة الماليين، لكن بناء مؤسسات مالية مستدامة ليس هدفاً بحد ذاته وإنما هو السبيل الوحيد للوصول إلى كم كبير من الفقراء والتأثير على نحو أبعد مما يستطيع المانحون تمويله.

5- لا يقدم التمويل الصغير الحلول دائماً: حيث أن الأفراد المعدمين والجياع الذين لا دخل لهم ولا مقدرة عندهم على السداد يحتاجون أنواع أخرى من الدعم كالمنح الصغيرة، والتوظيف وبرامج التدريب أو تحسين البنى التحتيّة .

6- تحديد سقف لأسعار الفائدة يضر بالفقراء ويجعل من الصعب عليهم الحصول على القروض: فعندما تحدد الحكومة أسعار الفائدة، تقوم عادة بتحديدها بمستويات متدنية لا تساعد القروض الصغيرة على تغطية تكاليفها وعليه يجب تجنب مثل هذا التحديد، وفي الوقت ذاته يجب أن لا يعمل مقدمو القروض الصغيرة على فرض فوائد مرتفعة جداً.

7- إن دور الحكومة هو تسهيل الخدمات المالية وليس تقديمها مباشرة: من خلال وضع السياسات التي تحفز الخدمات المالية للفقراء كتحسين بيئة الأعمال، محاربة الفساد، تحسين النفاذ إلى الأسواق والبنية التحتية .

[1] محمد مصطفى غانم، واقع التمويل الأصغر الإسلامي وآفاق تطويره في فلسطين / دراسة تطبيقية على قطاع غزة/، رسالة ماجستير، كلية التجارة، الجامعة الإسلامية، 2010، ص 19-21.

8- العائق الأساسي هو نقص القدرة المؤسساتية والبشرية: التمويل الصغير هو قطاع متخصص يجمع بين الصيرفة والأهداف الاجتماعية، وهو يحتاج لبناء القدرة على جميع الأصعدة، ابتداء من المؤسسات المالية من خلال الهيئات التنظيمية والرقابية وأنظمة المعلومات، وصولاً إلى هيئات التطوير الحكومية والوكالات المانحة.

خامساً: واقع التمويل الصغير في سورية قبل صدور القانون رقم /8/ لعام 2021:

بدأت العملية التشريعية فيما يتعلق بالتمويل الصغير في سورية منذ عام 2001، وذلك عندما تم إحداث هيئة عامة باسم هيئة مكافحة البطالة، لكن تلك الهيئة لم تستمر في العمل بشكلها الذي كان سائداً أكثر من خمس سنوات ليحل محلها بعد ذلك شكل مؤسسي جديد هو الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، ومنذ عام 2001 ولغاية عام 2021 تم إصدار العديد من القوانين والمراسيم التشريعية، والتي أرست بالنتيجة سياسات ومؤسسات تمويل مختلفة[1] سنبين أهمها فيما يلي:

1- الهيئة العامة لمكافحة البطالة: تم إحداثها بموجب القانون رقم /71/ لعام 2001 وترتبط بوزير الدولة لشؤون التخطيط، لتمارس هذه الهيئة المشروع الوطني لمكافحة البطالة (ومدته خمس سنوات)، وكان من أولى أهداف هذا البرنامج تمويل وتنفيذ مجموعة من الأنشطة الانتاجية والخدمية التي من شأنها توليد الدخل وتوفير فرص العمل للفئات والمناطق المستهدفة[2]، وتكونت أموال الهيئة من الإعانات الحكومية والمساعدات والمنح العربية والأجنبية، إضافة إلى القروض الميسرة من المصارف العاملة في الدولة[3]، كما تم إعفاء الهيئة من جميع الضرائب والرسوم المترتبة على عقودها ومعاملاتها[4]، وبالإضافة إلى القروض التي كانت تقدمها الهيئة كانت تقدم جزء من القرض على سبيل الهبة أو المنحة.

2- الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات: تم إحداثها بموجب المرسوم التشريعي رقم /39/ لعام 2006 لتحل محل الهيئة العامة لمكافحة البطالة، وترتبط بوزير الشؤون الاجتماعية والعمل، وفقدت هذه الهيئة بموجب مرسوم إحداثها دورها التمويلي، واقتصر دورها على التأهيل والتدريب لدخول سوق العمل، وكذلك ضمانة الأشخاص لدى المصارف العاملة التي أخذت على عاتقها الجانب التمويلي للمشروعات الصغيرة والمتوسطة، كما تم إعفاء هذه الهيئة أيضاً من جميع الضرائب والرسوم على اختلاف أنواعها؛ وإعفائها أيضاً من تقديم الضمانات والكفالات لجهات القطاع العام[5]، وفي فترة لاحقة دخلت هذه الهيئة كشريك مؤسس في مصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر وأيضاً كشريك مؤسس في المؤسسة الوطنية للتمويل الصغير.

3- المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007: ويعتبر هذا المرسوم أول تشريع مقنن في سورية نظم عملية إحداث مؤسسات التمويل الصغير، وحدد الشكل القانوني لهذه المؤسسات؛ وذلك عبر السماح لمجلس النقد والتسليف بالترخيص بإنشاء ما يسمى بـ (المؤسسات المالية المصرفية الاجتماعية)، على شكل شركات مساهمة مغفلة لتقوم بدورها في تقديم التمويل الصغير وغيره من الخدمات (تلقي الودائع – القيام بخدمات التأمين) لشرائح محددة من المجتمع السوري.

---

[1] د أيهم أسد، دور سياسات التمويل الاجتماعي في التمكين الاقتصادي للمرأة السورية (2001 –2017)، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (مداد)، دمشق، 2019، ص 13.

[2] راجع المادة رقم /4/ من قانون إحداث الهيئة العامة لمكافحة البطالة رقم /71/ لعام 2001.

[3] راجع المادة رقم /5/ من قانون إحداث الهيئة العامة لمكافحة البطالة رقم /71/ لعام 2001.

[4] راجع المادة رقم /24/ من قانون إحداث الهيئة العامة لمكافحة البطالة رقم /71/ لعام 2001.

[5] راجع المادة رقم / 22/ من المرسوم التشريعي رقم /39/ لعام 2006.

وعرَفت التعليمات التنفيذية للمرسوم المؤسسة المالية المصرفية الاجتماعية بأنها: المؤسسة التي ينحصر نشاطها المالي والمصرفي بتقديم خدمات التمويل الصغير والمتناهي الصغر، بالإضافة إلى الخدمات المالية والمصرفية الأخرى اللازمة لممارسة أعمالها، وبالتالي فإن هذه المؤسسات لا ينطبق عليها صفة المصرف المحددة بالقانون رقم /8/ لعام 2001[1].

ولم ينص هذا المرسوم التشريعي على أي إعفاءات أو ميزات لمؤسسات التمويل الصغير المحدثة بموجبه أو لعملائه، بل كانت هذه المؤسسات تعامل كمعاملة المصارف التقليدية والاسلامية فيما يتعلق بخضوعها لضريبة الأرباح الحقيقية وبمعدل هذه الضريبة البالغ /25/ بالمائة من صافي الأرباح السنوية؛ بالرغم من الطابع الإنساني والاجتماعي لهذه المؤسسات، وبالرغم من نص التعليمات التنفيذية لمرسوم إحداثها بعدم انطباق صفة المصرف عليها.

ومنذ صدور المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 ولغاية تاريخه لم يتم الترخيص بموجبه سوى لمؤسستين للتمويل الصغير هما (مؤسسة التمويل الصغير الأولى – سورية – المؤسسة الوطنية للتمويل الصغير)، في حين ألغي ترخيص المؤسسة الثالثة التي كان من المفترض أن تباشر العمل في السوق السورية وهي مؤسسة باب رزق جميل وكذلك ألغي ترخيص مؤسسة النور للتمويل الصغير.

4- القانون رقم /9/ لعام 2010: الذي تم الترخيص بموجبه لإحداث مصرف (الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر في سورية)، على شكل شركة مساهمة مغفلة غير ربحية، ويقوم بتقديم نشاطات (الإقراض – قبول الودائع – الاستثمار في الأوراق المالية – خدمات التأمين وإعادة التأمين – خدمات التأهيل والتدريب – الخدمات الاستشارية والادارية والفنية لأي جهة تهدف إلى مساعدة الفقراء – تلقي الهبات والتبرعات والوصايا ...إلخ).

وبموجب هذا القانون تم منح مصرف الإبداع وعملائه إعفاءً شاملاً من جميع الضرائب والرسوم على اختلاف أنواعها على العقود والعمليات التي يجريها المصرف، وإعفاء من ضرائب الأرباح على الدخل بكافة أنواعها[2]، إضافة إلى العديد من الميزات المتعلقة بالسماح له بالتعامل بالقطع الأجنبي[3].

5- هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة: تم إحداثها بموجب القانون رقم /2/ لعام 2016؛ لتحل محل الهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات، وترتبط بوزير الاقتصاد والتجارة الخارجية، وتلعب هذه الهيئة دور المشرف والمنسق بين الجهات المعنية بالمشروعات الصغيرة والمتوسطة، بالإضافة إلى الجانب التدريبي الذي تقوم به، دون أي دور تمويلي لها.

ومن خلال دراسة هذه التشريعات والهياكل التنظيمية التي تم بيانها يمكن ملاحظة النقاط التالية بوضع قطاع التمويل الصغير في سورية من الفترة الممتدة منذ عام 2001 ولغاية تاريخ صدور القانون رقم /8/ لعام 2021 القاضي بإحداث مصارف التمويل الصغير:

1- تعدد التشريعات الناظمة لقطاع التمويل الصغير في سورية، مع تعدد الجهات والمؤسسات التي مارست هذا الدور، الأمر الذي يعكس غياب وجود رؤية واضحة وبرنامج محدد الاهداف للتمويل الصغير في سورية خلال تلك الفترة.

[1] راجع المادة /1/ من التعليمات التنفيذية رقم (363/م.ن /ب4) تاريخ 2008/2/4.

[2] راجع نص المادة رقم /20/ من القانون رقم /9/ لعام 2010.

[3] راجع قرار مجلس النقد والتسليف رقم (1094/م.ن /ب4) تاريخ 2014/4/2.

2-وجود تخبط وعدم استمرارية في الجهات الحكومية التي مارست دور التمويل الصغير في سورية، الأمر الذي يتناقض مع مبدأ (استمرارية عمل قطاع التمويل الصغير)؛ باعتباره مبدأ عالمي متفق عليه.

3-تعتبر الجهات التي مارست الإشراف على قطاع التمويل الصغير خلال هذه الفترة (وزارة الدولة لشؤون التخطيط – وزارة الشؤون الاجتماعية والعمل – وزارة الاقتصاد والتجارة الخارجية) جهات غير مناسبة لتحكم كيان مالي مصرفي له خصوصية، والأنسب أن يخضع هذا القطاع لرقابة مجلس النقد والتسليف، وهذا ماتم فعلياً من خلال رقابته على مصرف الإبداع والمؤسسات المالية المصرفية الاجتماعية التي تم الترخيص لها بناء على أحكام المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007.

4-يعتبر المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 هو أفضل التجارب خلال هذه الفترة المدروسة، كونه أول تشريع مقنن في سورية ينظم عملية إنشاء مؤسسات التمويل الصغير في سورية، بما عليه من مثالب متعلقة بمعاملة المؤسسات المرخصة بموجبه.

5-وجود تباين شديد في التسهيلات والمعاملة الضريبية بين المؤسسات المحدثة بموجب المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007، و مصرف الإبداع المحدث بموجب القانون رقم /9/ لعام 2010 الأمر الذي أدى بالنتيجة إلى وجود خلل واضح في سوق التمويل الصغير في سورية بسبب وجود نظامين مختلفين في معاملة المؤسسات العاملة في هذا المجال، علماً أن هذه المؤسسات تلعب ذات الدور الاجتماعي في دعمها لشرائح محددة من السكان.

ورغم وجود القرارات والتشريعات الناظمة لعمل مؤسسات التمويل الصغير في سورية، إلا أن الاقتصاد السوري لم يشهد فعلياً ومنذ عام 2007 وحتى عام 2021 (14 عشر عاماً) سوى الترخيص لثلاث مؤسسات تمارس نشاط التمويل الصغير بشكل فعلي وهي (مؤسسة التمويل الصغير الأولى – سورية – المؤسسة الوطنية للتمويل الصغير – مصرف الإبداع).

وبالتالي نجد أن الاقتصاد السوري كان بحاجة أكثر إلى المزيد من تلك المؤسسات كي تلبي احتياجات التمويل الاجتماعي، إذ أن الفجوة واسعة بين الطلب على هذا النوع من التمويل، وبين العرض المقدم في السوق، حيث لعبت ظروف الحرب على سورية، إضافة إلى السياسات الحكومية المتخبطة في هذا المجال دوراً مركزياً في تقليص عدد مؤسسات التمويل الصغير العاملة في السوق السورية.

المطلب الثاني:

واقع قطاع التمويل الصغير في ظل أحكام القانون رقم /8/ لعام 2021.

نتيجة للواقع الذي تم بيانه تم إصدار القانون رقم /8/ لعام 2021، ليؤسس لمرحلة جديدة لقطاع التمويل الصغير في سورية؛ من خلال تضمين هذا القانون لمجموعة من الأحكام التي تنظم عملية إحداث مصارف التمويل الصغير، بالإضافة إلى تضمينه مجموعة كبيرة من التسهيلات والإعفاءات لهذه المصارف وعملائها.

وسنبين أهم النقاط التي تضمنها القانون رقم /8/ وذلك عبر دراسة تحليلية مقارنة لنصوصه مع نصوص المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 والقانون رقم /9/ لعام 2010.

أولاً: الهدف من القانون رقم /8/ لعام 2021:

يهدف هذا القانون إلى تحقيق النفاذ المالي لأكبر شريحة ممكنة من ذوي الدخل المنخفض أو عديمي الدخل، وممن لديهم القدرة على ممارسة نشاط اقتصادي، ولا يمكنهم الوصول إلى الخدمات المالية المصرفية، وذلك من خلال تقديم المنتجات والخدمات المالية المختلفة في مجالات الائتمان والادخار والتأمين، والخدمات غير المالية المرتبطة بها، من تدريب وبناء القدرات وتقديم المشورة للعملاء وغيرها، بهدف تأمين دخل إضافي وخلق فرص العمل، وتحسين نوعية الحياة سعياً وتعزيزاً للبعد الاقتصادي والاجتماعي من أجل تحقيق التنمية المستدامة[1].

ثانياً: تأسيس مصارف التمويل الصغير.

نصت المادة الثالثة من القانون رقم /8/ لعام 2021 على ما يلي: ((لمجلس النقد والتسليف الترخيص بتأسيس مصارف على شكل شركات مساهمة مغفلة تهدف إلى تقديم التمويل الأصغر بالإضافة إلى الخدمات المالية والمصرفية الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون يشترط أن يكون أحد المؤسسين شريكاً استراتيجياً، ويضع مجلس النقد والتسليف الشروط والمعايير الواجب توافرها في الشريك الاستراتيجي)).

تخلى القانون الجديد عن تسمية المؤسسات المالية المصرفية الاجتماعية، وأطلق عليها اسم مصارف التمويل الصغير، حيث أطلق عليها هذه التسمية في بداية إحداثها لتمييزها عن المصارف الأخرى العاملة في سورية وبيان الدور الاجتماعي الذي تقوم بها.

ألزمت المادة الثالثة من القانون رقم /8/ هذه المصارف أن يكون أحد المؤسسين شريك استراتيجي له الخبرة والمعرفة في مجال التمويل الصغير.

والشريك الاستراتيجي(Strategic Partner) بشكل عام هو: فرد أو منظمة يتم التعاون معها ومشاركتها الموارد، وهذا النوع من العلاقات هو ميزة مربحة للطرفين، وتساعد في نقل مستوى العمل إلى مستوى أعلى[2].

ويعرف الشريك الاستراتيجي بأنه في نطاق التمويل الصغير بأنه (الشخص الاعتباري الذي يمتلك الخبرة والكفاية الفنية والملاءة المالية والقدرة الإدارية والتنظيمية في مجال التمويل الأصغر واللازمة لتأسيس المصرف، ويتمتع بسمعة مهنية جيدة)[3]

ووضعت التعليمات التنفيذية للقانون رقم /8/ مجموعة من الشروط يجب توافرها في الشريك الاستراتيجي بعضها وجوبي وبعضها الأخر تقديري (يحبَّذ توافرها) وهي[4]:

الشروط الالزامية:

- ألاَّ تقل نسبة مساهمة الشريك الاستراتيجي عن /25/ بالمائة من رأس المال وذلك عند التأسيس أو في أي وقت لاحق.
- في حال كانت قائمة المؤسسين أكثر من شريك استراتيجي، يجب أن لايقل مجموع مساهمات الشركاء الاستراتيجيين عن /25/ بالمائة من رأس المال.

[1] راجع المادة رقم /2/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[2] https://ar.businessemt.com/ تاريخ الدخول 2021/2/26، ساعة الدخول 9.30 صباحاً

[3] راجع المادة رقم /1/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[4] راجع المادة رقم /1/ من التعليمات التنفيذية للقانون رقم /8/ لعام 2021 والصادرة بموجب قرار مجلس النقد والتسليف رقم 62/ م ن تاريخ 2021/2/21

- أن يكون قد مضى على تاريخ مزاولته نشاطه المرخص بشكل أصولي مدة خمس سنوات على الأقل، وبحيث يتضمن نشاطاً تمويلياً مثبتاً من خلال بيانات محفظة التمويل الممنوحة من قبله.
- أن يتمتع بملائة مالية، بحيث لا تقل حقوق الملكية(وفق بياناتها المالية المدققة لأحدث تاريخ متوفر) عن خمسة أمثال قيمة مساهمته في المصرف.
- أن تظهر بياناته المالية المدققة عن السنوات الثلاث الأخيرة وضع مالي جيد.
- في حال كان الشريك الاستراتيجي جمعية أو مؤسسة خاصة (حسب أحكام قانون الجمعيات النافذ) فيجب ان تتمتع بصفة النفع العام ولها نشاط واسع وممتد على نطاق جغرافي لأكثر من محافظة واحدة، وناشطة في المجال التنموي بشكل عام، ولها خبرة في مجال التمويل الأصغر بموجب بيانات أصولية تقدم عند دراسة الطلب صادرة عن الجهة المختصة التي أصدرت قرار الاشهار.

الشروط التقديرية:

- أن لا يقل تصنيفه الائتماني1لأحدث تاريخ عن (BBB) وفق تصنيف Standards &Poors أو ما يعادله لدى شركات التصنيف العالمية الأخرى.
- أن يكون له انتشار دولي في أكثر من دولة.

لم تتضمن أحكام المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 شرط وجود شريك استراتيجي مؤسس ولكن وبالرجوع إلى النظام الأساسي للمؤسسات التي أحدثت بموجب هذا المرسوم يتبين أن أحد الشركاء المؤسسين هو شريك ذو خبرة بنشاط التمويل الصغير[2].

ويعتقد الباحث أنه يمكن من خلال هذه الشراكات الاستراتيجية تحقيق فوائد كبيرة للمصارف الناشئة والقائمة على حد سواء، إذ يسمح هذا النوع من الشراكات للمصارف بالوصول إلى الأسواق والتقنيات الجديدة، وتقليل نفقاتها وتخفيف المخاطر، وإلى زيادة ثقة العميل بالمصرف.

[1]التصنيف الائتماني: أو الجدارة الائتمانية وهي درجة تظهر مدى قدرة دولة أو مؤسسة ما على سداد ديونها، وتتم عملية التصنيف بناء على معايير اقتصادية ومحاسبية معقدة اهمها الربحية، ثم الموجودات أو الأصول، والتدفقات النقدية، ويوجد العديد من وكالات التصنيف الائتماني حول العالم، إلا ان هناك ثلاث شركات بالتحديد يطلق عليها الشركات الثلاث الكبرى وهي (ستاندرد آند بورز – موديز – فيتش) وجميعها شركات أمريكية.

وتتدرج درجات التصنيف الائتماني بين (D) وهي أدنى درجات التصنيف الائتماني و (AAA) وهي أعلى درجات التصنيف الائتماني للمصارف، وفيما يتعلق بالتصنيف (BBB) فهو تصنيف يعني أن المصرف لديه قدرة كافية على الدفع.

[2] تم تأسيس مؤسسة التمويل الصغير الأولى من قبل وكالة الأغا خان للتمويل الصغير وهي إحدى وكالات شبكة الأغا خان للتنمية، وقد انضم لاحقاً إلى المساهمين فيها كل من بنك التنمية الألماني وبنك الاستثمار الأوروبي ومؤسسة التمويل الدولية.

وبالنسبة للمؤسسة الوطنية للتمويل الصغير فقد تأسست من الامانة السورية للتنمية، والجمعية العلمية السورية للمعلوماتية، والهيئة العامة للتشغيل وتنمية المشروعات.

كما سمح القانون رقم /8/ للأشخاص الاعتبارية الخاصة (جمعيات – مؤسسات) سورية أو غير سورية بتأسيس أو المساهمة في تأسيس هذا النوع من المصارف ولكنه وضع شروط لذلك وهي[1]:

1- أن تمتلك الخبرة والكفاءة بهذا النوع من النشاط.

2- أن تكون الجمعيات والمؤسسات الخاصة السورية حاصلة على صفة النفع العام وفق القوانين النافذة[2].

3- حصول الأشخاص الاعتبارية غير السورية على موافقة مسبقة من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح مجلس النقد والتسليف.

وبالمقارنة مع المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 نجد أن هذا المرسوم قد اعطى الحق أيضاً للأشخاص الاعتبارية السورية (هيئات ومؤسسات) بتأسيس هذا النوع من المصارف ولكنه لم يشترط توافر صفة النفع العام في الشخص المؤسس أو المساهم بالتأسيس.

ويعتقد الباحث أن المشرع كان صائباً بوضع شرط النفع العام في المؤسسة أو الجمعية، لأن ذلك من شأنه أن يقوم بعملية ضبط للأشخاص المؤسسين لهذا النوع من المصارف والداخلين الجدد لهذا القطاع، كون هؤلاء الأشخاص (الجمعية والمؤسسة ذات النفع العام) ليس من هدفها تحقيق الربح بالدرجة الأولى.

كما حظر القانون الجديد على الجهات العامة أن تكون مؤسساً أو مساهماً في هذا النوع من المصارف، ويتم معالجة الأوضاع القانونية القائمة حالياً والمتعلقة بنقل ملكية أسهم الجهة العامة بما يترتب عليها من آثار بناء على اقتراح مجلس النقد والتسليف وفق الآتي:

1- بموجب قرار من رئيس مجلس الوزراء في حال نقل ملكية الأسهم لمصرف عام.

2- بموجب موافقة صريحة من رئيس مجلس الوزراء في حال نقل ملكية الأسهم للغير.

ويعتقد الباحث أن المشرع كان صائباً بالنص على عدم جواز تأسيس أو مساهمة الجهات العامة لهذا النوع من المصارف، وذلك بسبب خصوصية عمل هذا النوع من المصارف الذي يجمع بين العمل المالي والبعد الاجتماعي، وهو مالا تمتلكه الجهات العامة (باستثناء المصارف العامة) التي قامت بممارسة هذا النشاط في البداية وهذا ما أثبتت التجارب صحته، حيث تم حل كل من هيئة مكافحة البطالة والهيئة العامة للتشغيل، وصولاً إلى خروج هيئة تنمية المشروعات الصغيرة والمتوسطة من المساهمة في كل من (مصرف الإبداع – المؤسسة الوطنية للتمويل الصغير) وذلك بانتقال أسهمها في هاتين المؤسستين إما لمصرف عام أو لأي جهة أخرى يحددها رئيس مجلس الوزراء. إذ أن المصارف أقدر على ممارسة هذا الدور لناحية الخبرة المصرفية والتي يعززها وجود شريك استراتيجي أولاً، والسماح للجمعيات ذات النفع العام بالمساهمة أو تأسيس هذا النوع من المصارف ثانياً.

[1] راجع المادة رقم /4/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[2] تحدث الجمعيات والمؤسسات الخاصة ذات النفع العام في سورية وفقاً لأحكام القانون رقم /93/ لعام 1953 حيث نصت المادة رقم /1/ من هذا القانون على ما يلي: ((تعتبر جمعية في معرض تطبيق هذا القانون كل جماعة ذات تنظيم لمدة معينة او غير معينة تتألف من أشخاص طبيعية أو اعتبارية لغرض غير الحصول على ربح مادي)) كما نصت المادة /57/ من هذا القانون على ما يلي: ((تنشأ المؤسسة بتخصيص مال مدة غير معينة لعمل ذي صفة انسانية أو دينية أو علمية أو فنية او لأي عمل أخر من أعمال البر والرعاية الاجتماعية أو النفع العام دون قصد إلى ربح مادي)).

أما بالنسبة لنفقات الترخيص والتسجيل لمصارف التمويل الصغير فقد حددت المادة الرابعة من التعليمات التنفيذية للقانون رقم /8/ لعام 2021 هذه النفقات الموضحة في الجدول /1/:

الجدول /1/: رسوم الدراسة والتسجيل المفروضة على مصارف التمويل الصغير

النفقة الخاصة بمصرف التمويل الصغير	المبلغ المتوجب وفقاً للقانون رقم /8/ لعام 2021/ل.س	المبالغ المفروضة سابقاً على مؤسسات التمويل الصغير/ل.س
نفقات الدراسة عند تقديم طلب الترخيص	5,000,000	1,000,000
نفقات دراسة طلبات افتتاح فرع او افتتاح مكتب	1,000,000	250,000
نفقات التسجيل في سجل مصارف التمويل الصغير (أول مرة)	3,000,000	1,500,000
نفقات تسجيل فرع أو مكتب لمصرف التمويل الصغير	1,000,000	500,000
نفقات دراسة الوحدات المتنقلة[1]	1,000,000	لايوجد رسم
نفقات تسجيل الوحدات المتنقلة	500,000	لايوجد رسم
نفقات إجراء أي تعديل على أي بند من بنود سجل مصارف التمويل الأصغر التالية (اسم المصرف –عنوان المقر الرئيسي– شعار المصرف – تعديل عنوان الفرع – تعديل عنوان مكتب – رأس المال بناء على طلب المصرف – أي عضو من أعضاء مجلس الإدارة – المدير العام/ الرئيس التنفيذي للمصرف)	100,000	لايوجد رسم

وبالتدقيق في هذه الرسوم نجد أنه تم رفع الرسوم المفروضة على مصارف التمويل الصغير مقارنة بالرسوم المتوجبة قبل صدور المرسوم، بالإضافة إلى فرض رسم جديدة على مصارف التمويل الصغير لم تكن موجودة كرسوم دراسة وتسجيل الوحدات المتنقلة ورسوم التعديلات على أي بند يخص المصرف، وهذا الأمر يعكس حاجة الحكومة وبحثها عن أي مصدر تمويلي خاصة في ظل الأوضاع الاقتصادية الحالية.

ويشير الواقع العملي لإجراءات الترخيص لمؤسسات التمويل الصغير في سورية إلى وجود تعقيدات وإجراءات روتينية كثيرة، والتي تستغرق وقتاً طويلاً قد يصل إلى سنة بالنسبة لترخيص المصرف، وإلى ستة أشهر بالنسبة لترخيص فرع أو وحدة متنقلة، وهي ذات الإجراءات المتبعة في ترخيص المصارف التقليدية.

[1] الوحدة المتنقلة: عبارة عن مركبة عائدة للمصرف، مرتبطة بأحد فروعه العاملة، ومجهزة بشكل يمكن من أداء الخدمات المناطة بها على النحو المطلوب، لاسيما لجهة توفر عامل الأمان والحماية والحد الأدنى لعدد العاملين، وتنحصر النشاطات التي يجوز للوحدة التعامل بها بـ (التسويق لمنتجات المصرف – تهيئة ملفات المتعاملين – استلام أقساط التمويلات أو القروض الممنوحة من قبل المصرف – أي نشاط اخر يتفق مع غايتها ويوافق عليه مجلس النقد والتسليف).

وتجدر الإشارة إلى أن بعض القوانين تسمح بوجود وكلاء للتمويل الصغير، وذلك للوصول إلى أكبر عدد ممكن من العملاء مع وجود شروط لهؤلاء الوكلاء يفرضها عامل التحوط لجرائم غسل الأموال ومكافحة الإرهاب. للمزيد حول هذا الموضوع راجع:

المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء (سيجاب)/ البنك الدولي، دليل التنظيم والاشراف للتمويل الأصغر (الارشادات المتفق عليها)، الولايات المتحدة واشنطن، اكتوبر، 2012، ص 72– 76.

وهذا ما يتناقض مع أهداف القانون وطبيعة عمل هذه المصارف، وحبذا لو تم تضمين القانون الجديد، أحكاماً تتعلق بتسهيل إجراءات الترخيص لمثل هذه المصارف وتحديد مدة زمنية معينة يجب على الجهات المختصة البت خلالها بطلب الترخيص للمصرف[1]، واختصار العديد من المراحل الإدارية تماشياً مع مبادئ الإصلاح الإداري والتخفيف من الروتين والتعقيد الإداري.

ثالثاً: التعامل بالقطع الأجنبي:

سمح القانون رقم /8/ لعام 2021 لمصارف التمويل الصغير التعامل بالقطع الاجنبي وفق أنظمة القطع النافذة، والتعليمات التي يصدرها مجلس النقد والتسليف، ولكنه حظر على هذه المصارف القيام بأي نشاط تشغيلي بالقطع الأجنبي[2].

كما سمح القانون رقم /8/ لمصارف التمويل الصغير (بعد موافقة مجلس النقد والتسليف) بتكوين مركز قطع بالعملة الاجنبية، وفق الضوابط والمعايير التي يضعها مجلس النقد والتسليف، بما في ذلك تحديد الحد الأقصى لنسبة هذه الاكتتابات لتكوين مركز القطع، ويجوز تخفيضه بقرار من مجلس النقد والتسليف على أن يتم بيع هذا القطع حصراً إما لأحد المصارف العاملة أو لمصرف سورية المركزي[3].

وبالتالي فقد أعطى القانون الجديد مرونة أكبر لهذه المصارف في عملها لهذه الناحية، خاصة فيما يتعلق بتسديد الضرائب المترتبة عليها بالعملات الاجنبية، كما من شأن السماح لمصارف التمويل الصغير بتكوين مراكز قطع أن يساهم بحماية رؤوس أموال البنوك وذلك بسبب تعدد وتزايد المخاطر التي تواجهها المؤسسات المصرفية وخاصة فيما يتعلق بتقلبات أسعار الصرف.

بينما لم يسمح المشرع للمؤسسات المالية المصرفية الاجتماعية المحدثة بموجب المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 بالتعامل بالقطع الأجنبي إلا عن طريق المصارف العاملة، بخلاف مصرف الإبداع الذي كان يتمتع بتسهيلات أكبر في هذا المجال[4].

رابعاً: الميزات والإعفاءات الضريبية لمصارف التمويل الصغير.

منح القانون رقم /8/ لعام 2021 العديد من الميزات الضريبية لمصارف التمويل الصغير لم تكن موجودة في ظل المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 وكذلك قانون إحداث مصرف الإبداع للتمويل الصغير رقم /9/ لعام 2010 ونبين في ما يلي هذه الميزات الضريبية:

1- الإعفاء من ضريبة الدخل على الأرباح الصافية الناتجة عن عمل هذه المصارف خلال السنوات الخمس الأولى لبدء مزاولة عملها[5].

إن فترة الإعفاء خلال هذه الفترة ضرورية لعمل المصرف خاصة أن السنوات الأولى هي السنوات الأصعب في عمر أي مشروع؛ لما تتطلبه من نفقات ضخمة أثناء فترة التأسيس وما بعدها.

---

[1] نصت المادة الاولى من التعليمات التنفيذية للقانون رقم /8/ لعام 2021 على إجراءات الترخيص، ولم تحدد مهلة زمنية لدراسة طلب الترخيص، وإنما حددت مهلة /60/ يوماً لمجلس النقد والتسليف عليه أن يبت خلالها بطلب الترخيص بعد إجراء دراسة مفوضية الحكومة لدى المصارف، ويفضل لو تم تحديد مدة زمنية قصوى لجميع الإجراءات (الدراسة والترخيص وغيرها من الامور التي يتطلبها ترخيص هذه المصارف).

[2] راجع الفقرة /أ/ من المادة /17/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[3] راجع البند /3/ من الفقرة /أ/ من المادة /12/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[4] راجع قرار مجلس النقد والتسليف رقم (1094/م.ن/ب4) تاريخ 2014/4/2.

[5] راجع الفقرة الاولى من المادة /16/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

2- ميز المشرع بين مصارف التمويل الصغير التي تتخذ شركة مساهمة مغفلة عامة، وبين مصارف التمويل الصغير التي تتخذ شكل شركة مساهمة مغفلة خاصة[1]، وذلك لجهة معدل ضريبة الدخل على الأرباح الحقيقية وذلك وفق ما يلي:

أ- حدد المشرع نسبة ضريبة الدخل على الأرباح الصافية التي تحققها المصارف المؤسسة على شكل شركات مساهمة مغفلة خاصة عن جميع نشاطاتها بمعدل /14/ بالمئة بما فيها جميع الإضافات، عدا إضافة المساهمة الوطنية لإعادة الإعمار والإضافة لصالح الإدارة المحلية[2].

ب- حدد المشرع نسبة ضريبة الدخل على الأرباح الصافية التي تحققها المصارف المؤسسة على شكل شركات مساهمة مغفلة عامة عن جميع نشاطاتها بمعدل /10/ بالمئة بما فيها جميع الإضافات، عدا إضافة المساهمة الوطنية لإعادة الإعمار والإضافة لصالح الإدارة المحلية[3].

ومن شأن هذا التمييز بنسب ضريبة الدخل تشجيع هذه المصارف بطرح أسهمها على الاكتتاب العام تشجيعاً لإحداث الشركات المساهمة المغفلة العامة، لأنها تشكل أداة مهمة لادخار واستثمار الاموال وتوجيهها ضمن أقنيتها الصحيحة، بخلاف الشركات المساهمة المغفلة الخاصة التي يتم إنشاءها بين مجموعة محددة من الأشخاص.

وبالمقارنة مع أحكام المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 نجد أن مؤسسات التمويل الصغير (باستثناء مصرف الإبداع) كانت تخضع في ظل هذا المرسوم لمعدل ضريبي قدره /25/ بالمائة من الأرباح الصافية شأنها في ذلك شأن بقية المصارف الخاصة من (تقليدية واسلامية)، والتي تعتبر نسبة ضريبية مرتفعة إذا تم الأخذ بالحسبان (الدور الاجتماعي الذي تقوم به هذه المؤسسات – الحد الأدنى لرأسمال هذه المؤسسات المنخفض نسبياً مقارنة برأسمال البنوك التجارية التقليدية والإسلامية- الضوابط والقيود التي فرضها المشرع على نشاط هذه المؤسسات).

وهذا الأمر تداركه المشرع في القانون رقم /8/ لعام 2021 حيث أعفى هذه المصارف من ضريبة الدخل على أرباحها خلال السنوات الخمس الأولى بالإضافة إلى تخفيض المعدل الضريبي لضريبة الأرباح الحقيقية المفروضة عليها، إذ أنه من غير المنطقي خضوع هذه المصارف لذات النسبة الضريبية المفروضة على البنوك التجارية (التقليدية والإسلامية).

ويلاحظ هنا أن المشرع وفي ظل أحكام القانون رقم /8/ لعام 2021 لم يعتمد على الطابع الشكلي في التكليف كما كان الوضع عليه في ظل المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007، بل قام المشرع في ظل أحكام القانون الجديد بمراعاة طبيعة النشاط الذي تمارسه هذه المصارف، إذ أن الهدف من هذا الاعفاء ليس المؤسسة بحد ذاتها بل النشاط التي تمارسه المؤسسة والشرائح المستهدفة من هذا النشاط، فعند إعفاء هذا النشاط من الضرائب ستكون هذه المصارف أكثر قدرة على طرح منتجاتها البنكية بأسعار بتكلفة منخفضة وبالتالي حصول الشرائح المستهدفة على قروض ميسرة نسبياً.

[1] الشركة المساهمة المغفلة العامة هي الشركة التي تطرح ما لا يقل عن /25/ بالمائة من أسهمها على الاكتتاب العام، أما الشركة المساهمة المغفلة الخاصة فهي الشركة التي تؤسس بين مجموعة من الأشخاص الطبيعية أو الاعتبارية دون أن تطرح أسهمها على الاكتتاب العام، للمزيد حول النظام القانوني لتأسيس الشركات المساهمة المغفلة في سورية راجع الباب السادس من قانون الشركات النافذ حالياً رقم /29/ لعام 2011.

[2] راجع الفقرة /ب/ من المادة /16/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[3] راجع الفقرة /د/ من المادة /16/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

3- أعفى المشرع عملاء المصرف من جميع الرسوم تحت أي تسمية كانت على أي عقود او عمليات يجرونها مع المصرف بما فيها رسوم الرهن ورسم الطابع[1].

وبالمقارنة مع أحكام المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2005 لهذه الناحية فإن عملاء مؤسسات التمويل الصغير التي أحدثت بموجبه لم يكن يتمتعون بأي إعفاء يذكر عن عقودهم أو الخدمات التي يحصلوا عليها من هذه المؤسسات(باستثناء عملاء مصرف الإبداع)، علماً أن هذه المؤسسات أحدثت لدعم شريحة معينة من العملاء.

وتدارك المشرع الضريبي هذا الخلل الواضح، حيث تم إعفاء عملاء مصارف التمويل الصغير في ظل القانون رقم /8/ لعام 2021 من جميع الرسوم تحت أي تسمية كانت.

4- أعفى المشرع عملاء المصرف من ضريبة الدخل على الريع المتحقق من الودائع لدى المصرف، وذلك بالنسبة للودائع التي لا تتجاوز قيمتها /2,000,000/ل.س وذلك سواء كانت هذه المبالغ في وديعة واحدة أم عدة ودائع للشخص الواحد[2].

وضريبة الدخل على الريع المتحقق من الودائع هي: الضريبة المفروضة على الفوائد الناتجة عن المبالغ التي يترتب على المصرف أن يدفعها لقاء حصوله على مبلغ من المال، أو هي الثمرة التي يحصل عليها صاحب رأس المال من توظيفه أو إقراضه رأس المال هذا أو بعضه، ويخضع للضريبة على رؤوس الأموال الفوائد الناتجة عن مختلف أنواع المطاليب والودائع والحسابات الجارية وأسناد الدين والقرض[3].

وهذا الإعفاء من شأنه أن يشجع الشرائح المستهدفة (من ذوي الدخل المحدود وغيرهم) والتي ترغب بتوظيف أموالها من إيداع أموالهم لدى مصارف التمويل الصغير، وذلك بسبب حصولهم على عائد أكبر فيما لو تم إيداعها لدى بقية المصارف الخاصة.

وهذا الإعفاء لم يكن موجوداً أيضاً في ظل أحكام المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007(باستثناء مصرف الإبداع).

وبدراسة الإعفاءات الممنوحة لمصارف التمويل الصغير ومقارنتها بالمرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 وقانون مصرف الإبداع رقم /9/ لعام 2010 نجد ما يلي:

1- أعفى المشرع المتعامل من كافة الرسوم المترتبة على العقود والمعاملات التي يجريها مع المصرف ولم يعف المصرف، مما يؤدي بالنتيجة إلى إمكانية عكس الرسوم المترتبة من المصرف على المتعاملين معه.

2- حافظ المشرع على المعاملة الضريبية التفضيليَّة لمصرف الإبداع للتمويل الصغير والمتناهي الصغر حيث أبقى نص المادة رقم /20/ من قانون إحداث مصرف الإبداع سارية المفعول ولم يتم الغائها والتي تنص على إعفاء مصرف الإبداع وعملائه من جميع الضرائب والرسوم مهما كان نوعها ومن ضرائب الدخل على الأرباح، وهذا إعفاء شامل، بخلاف بقية مصارف التمويل الصغير التي استفادت من إعفاء جزئي بموجب القانون رقم /8/ لعام 2021.

[1] راجع الفقرة /د/ من المادة /16/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[2] راجع الفقرة /هـ/ من المادة /16/ من القانون رقم /8/ لعام 2021.

[3] راجع الفقرة /أ/ من المادة /83/ من قانون ضريبة الدخل رقم /24/ لعام 2003.

الخاتمة:

بعد أن تمَّ بعون الله تعالى الانتهاء من دراسة وتحليل القانون رقم /8/ لعام 2021 الخاص بمصارف التمويل الصغير في سورية ، حيث تمَّ استعراض ماهية التمويل الصغير، والتركيز على الأحكام الخاصة بمصارف التمويل الصغير وواقعها في ظل أحكام هذا القانون، فكان لا بُدَّ في النهاية من استعراض أبرز النتائج التي تمخضت عنها هذه الدراسة، وربطها بالمقترحات التي يعتقد الباحث أنَّها يمكن أن تساهم في وإصلاح وتطوير واقع هذا القطاع الهام.

الاستنتاجات:

1- تعدد التشريعات الناظمة لعمل برامج أو مؤسسات التمويل الصغير في سورية خلال بداية صناعة التمويل الصغير نتج عنها تعددية في المؤسسات العاملة في حقل التمويل الصغير، وعدم وجود شكل مؤسسي موحد لإدارة التمويل الصغير على مستوى الاقتصاد الكلي.

2- قلة عدد مؤسسات التمويل الصغير التي أحدثت بموجب المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 وذلك رغم وجود طلب كثير على التمويل الصغير، وقد يتطور هذا الطلب بشكل أكبر في مرحلة ما بعد الحرب كنتيجة للحاجة المجتمعية له.

3- عدم مراعاة أحكام المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007 لخصوصية التمويل الصغير لناحية التسهيلات والإعفاءات التي كان يجب أن تمنح للمؤسسات والشرائح المستهدفة.

4- تدارك القانون رقم /8/ لعام 2021 العديد من نقاط الضعف في المرسوم التشريعي رقم /15/ لاسيما لناحية التكليف الضريبي لهذه المؤسسات، ومراعاته للبعد الاجتماعي الذي تقوم به.

5- حافظ القانون رقم /8/ لعام 2021 على المعاملة الضريبية التفضيليَّة لمصرف الإبداع، من خلال الإعفاء الشامل من جميع الضرائب والرسوم على اختلاف أنواعها للمصرف وعملائه، مقارنة بإعفاء جزئي لبقية مصارف التمويل الصغير؛ الأمر الذي من شأنه أن يحث خللاً في سوق التمويل الصغير في سورية بتأثيره على مبدأ المنافسة.

6- يشير الواقع العملي وجود إجراءات إدارية طويلة ومعقدة للترخيص لهذا النوع من المصارف، وهي ذات الإجراءات المتبعة في ترخيص المصارف التقليدية، كما لم يتضمن القانون الجديد مدة قصوى يتعين خلالها البت بطلب ترخيص المصرف.

المقترحات:

1- ضرورة وجود خطة للتوسع بإحداث مصارف التمويل الصغير في المرحلة المقبلة، وخاصة من قبل المصارف العامة والجمعيات ذات النفع العام، وذلك بهدف تلبية الطلب المتزايد على هذا النوع من التمويل.

2- توجيه القروض الممنوحة من قبل هذه المصارف نحو القطاعات التي تشكل الأولوية في الاقتصاد الوطني(الزراعية – الصناعات التحويلية – تربية المواشي ...إلخ)، ومنح القروض المراد استثمارها في هذه المجالات ميزات إضافية، مع ضرورة وجود رقابة دورية مستمرة من قبل المصرف المركزي للتأكد من صرف التمويل على النحو المحدد في القرض.

3- توحيد المعاملة لجميع المصارف العاملة ضمن هذا المجال، بأن تتمتع مصارف التمويل الصغير بذات المعاملة الضريبية التفضيلية لمصرف الإبداع.

4- العمل على التخفيف قدر الإمكان من التعقيدات الإدارية التي ترافق عملية الترخيص لهذا النوع من المصارف.

المراجع:

1. أيهم أسد، دور سياسات التمويل الاجتماعي في التمكين الاقتصادي للمرأة السورية (2001 –2017)، مركز دمشق للأبحاث والدراسات (مداد)، دمشق، 2019.
2. المجموعة الاستشارية لمساعدة الفقراء CGAP ، دليل التنظيم والاشراف للتمويل الصغير(الارشادات المتفق عليها)، الولايات المتحدة ، واشنطن، تشرين الاول 2012.
3. بدر الدين عبد الرحيم ابراهيم، فارس ارباب اسماعيل، تأثير سياسات الاقتصاد الكلي على التمويل الأصغر في السودان، يونيكونز للاستشارات المحدودة برعاية بنك السودان، الخرطوم، فبراير 2006.
4. فراس سعد الدين، الرقابة على مؤسسات التمويل الصغير، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد /37/، العدد /4/، 2015.
5. ماركو اليا، التمويل متناهي الصغر " نصوص وحالات دراسية"، كلية الإدارة جامعة تورينو، ايطاليا، 2006، ترجمه إلى العربية فادي قطان.
6. مصرف سورية المركزي / مديرية التخطيط والاحصاء، دراسة تثقيفية حول التمويل الصغير وشرح للمرسوم /15/ لعام 2007،سورية، دمشق 2007.
7. القانون رقم /93/ لعام 1953 الناظم لإحداث المؤسسات والجمعيات الخاصة وذات النفع العام في سورية.
8. قانون ضريبة الدخل رقم /24/ لعام 2003.
9. المرسوم التشريعي رقم /51/ لعام 2006 المعدل لقانون ضريبة الدخل.
10. المرسوم التشريعي رقم /15/ لعام 2007.
11. القانون رقم /9/ لعام 2010.
12. القانون رقم /8/ لعام 2021.
13. http://www.microfinancegateway.org
14. http://WWW.CGAP.COM
15. https://ar.businessemt.com
16. Bacci, Alessandro, The significant demand for microfinance in Syria, Damascus , December 2009
17. CGAP, policy and regulatory framework for microfinance in Syria, january 2008